

Vergaderjaar 2007–2008

31 293

Primair Onderwijs

30 183

Governance in het onderwijs

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 april 2008

Medio juni 2008 debatteert uw Kamer met de regering over het rapport «Tijd voor onderwijs» van de Commissie Dijsselbloem. In dit rapport over onderwijsvernieuwingen doet de commissie ook aanbevelingen over toetsen en verantwoorden in het basisonderwijs:

- Verplichte deelname aan een eindtoets in groep 8 voor alle leerlingen;
- Een begintoets voor alle kinderen in groep 3 om hun taalvaardigheid en rekenvaardigheid te kunnen inschatten, en;
- Op basis van de gecombineerde informatie van de begintoets en eindtoets beter gefundeerde uitspraken doen over de «toegevoegde waarde» van de school¹.

De leden van de Tweede Kamer willen het debat over toetsen en verantwoorden in het basisonderwijs goed geïnformeerd voeren. Tijdens het AO op 6 maart deed ik daarom de toezegging de Kamer met een brief te informeren over de (on)mogelijkheden van toetsen en verantwoorden in het basisonderwijs (Kamerstuk 30 183, nr. 24).

Op verplicht toetsen in het basisonderwijs en het beoordelen van de kwaliteit van basisscholen bestaan veel verschillende visies. Hierover spraken wij al tijdens het Algemeen Overleg over de Kwaliteitsagenda PO op 6 maart 2008. Het is onomstreden dat aan scholen wordt gevraagd zich te verantwoorden over hun opbrengsten. Eindopbrengsten zijn een indicator van de kwaliteit van het onderwijs. Maar nog belangrijker vind ik dat scholen de ontwikkeling van leerlingen volgen en het onderwijs aanpassen aan de behoeften en capaciteit van leerlingen. Dit kan door opbrengstgericht te werken en de uitkomsten van toetsen goed te analyseren. Op deze wijze kunnen scholen ook hun eigen toegevoegde waarde aan de ontwikkeling van leerlingen beter in beeld brengen. Op scholen die deze werkwijze hanteren, bijvoorbeeld in de taalpilots, verbetert de kwaliteit van het onderwijs en daarmee ook het toetsresultaat. Is het verplichten van toetsen hiervoor een goede stimulerende maatregel voor scholen? Of is er meer nodig om de toetspraktijk op basisscholen te verbeteren? Ik spreek hier op dit moment over met de leraren, school-

¹ Tijd voor onderwijs, Commissie Dijsselbloem, februari 2008, p. 145, 146.

directeuren en -bestuurders en deskundigen. Op basis van de uitkomsten van deze gesprekken, doe ik in juni 2008 een voorstel over een nieuwe toets- en verantwoordingspraktijk in het basisonderwijs aan uw Kamer. In deze brief beschrijf ik de huidige toetspraktijk, de ontwikkelingen die een nieuwe werkwijze nodig maken, uitgangspunten voor een nieuwe toetspraktijk en mijn acties op de korte termijn. Als bijlagen bij deze brief zijn drie essays toegevoegd over dit onderwerp¹. Deze essays zijn op mijn verzoek op persoonlijke titel geschreven door Paul Jungbluth (Centrum voor Onderwijskansen, Universiteit Maastricht), Gerrit Staphorsius (Cito) en Frans Janssens (Inspectie van het Onderwijs en Universiteit Twente). Om de discussie over toetsen en verantwoorden te verdiepen, stelde ik hen de volgende vragen:

- Welke tekortkomingen bestaan naar uw mening in de huidige praktijk van toetsen en verantwoorden?, en;
- Beschrijf zo concreet mogelijk een voorstel voor een nieuwe praktijk van toetsen en verantwoorden.

De inhoud van de essays weerspiegelt niet per sé mijn mening over toetsen en verantwoorden. Juist door de soms scherpe stellingen en positionering kan de discussie op een open wijze worden gevoerd, zonder vooringenomenheid.

1. De huidige toetspraktijk

Vrijwel iedere basisschool neemt gedurende acht jaar onderwijs bij de leerlingen toetsen af voor taal- en rekenvaardigheden. Zo'n 96% van de basisscholen² gebruikt een systeem waarin de scores op toetsen per leerling door de jaren heen zichtbaar worden gemaakt, om de ontwikkeling van de leerling te volgen. In de meeste gevallen is dat het leerlingvolgsysteem van Cito. 97% van de basisscholen neemt bij hun leerlingen een eindtoets af². De meeste scholen (81%) gebruiken de Eindtoets Basisonderwijs van Cito.

Basisscholen gebruiken toetsen voor vier doelen:

- Didactisch: een beeld krijgen van de voortgang van de leerlingen om, indien nodig, het onderwijs aan te passen. De meeste scholen proberen wel opbrengstgericht te werken, maar het kan echt veel beter. En dat is essentieel voor het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs. De projecten van de Kwaliteitsagenda PO stimuleren en ondersteunen scholen om beter gebruik te maken van de toetscores om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.
- Schoolevaluatie: scholen gebruiken de resultaten uit het leerlingvolgsysteem voor interne kwaliteitszorg en om zich te vergelijken met scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie (benchmark).
- Verantwoording over eindopbrengsten: met de gemiddelde schoolscore op de eindtoets legt de school verantwoording af naar ouders en de inspectie over de bereikte eindresultaten van de leerlingen. De inspectie houdt bij haar oordeel over de eindopbrengsten van de school rekening met de leerlingpopulatie.
- Advies vervolgonderwijs: de score op de eindtoets geeft een objectieve onderbouwing van het advies van de basisschool over het vervolgonderwijs van een leerling.

2. Ontwikkelingen in het basisonderwijs

Een aantal recente ontwikkelingen in het basisonderwijs is aanleiding om een kritische blik te werpen op de huidige toetspraktijk.

2.1 Referentieniveaus en verplichte eindtoets

De expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen adviseert OCW een eindtoets te laten ontwerpen voor de referentieniveaus 1F en 1S en de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² De staat van het onderwijs, Onderwijsverslag 2005/2006, Inspectie van het Onderwijs, mei 2007.

mogelijkheid te onderzoeken deze **eindtoets** te **verplichten** voor alle leerlingen¹. De referentieniveaus worden verder uitgewerkt in leerlijnen met tussenniveaus en tussen- en eindtoetsen. De tussenniveaus kunnen worden verwerkt in de bestaande leerlingvolgsystemen. Op deze manier kunnen leraren de ontwikkeling van de leerlingen volgen, in relatie tot het gewenste eindniveau (1F of 1S). Als de leerlingen achterblijven of juist voorop lopen, kan de leraar het onderwijs aanpassen. De eindtoets is binnen deze werkwijze een afronding van het leerlingvolgsysteem, die aangeeft of de leerlingen uiteindelijk inderdaad het gewenste referentieniveau hebben gehaald. Bovendien kan een school zien of zij als geheel op koers ligt. Met die gegevens kan zij zich dus ook verantwoorden tegenover ouders en inspectie.

2.2 Beter meten van toegevoegde waarde

De Kwaliteitsagenda PO noemt het belang van een faire beoordeling van de resultaten van basisscholen. De opbrengsten van een school worden voor een belangrijk deel bepaald door kenmerken van leerlingen, zoals aanleg, sociaal-economische achtergrond en opleidingsniveau van de ouders. Bij het beoordelen van de opbrengsten van een school is het dan ook belangrijk rekening te houden met verschillen in beginsituaties van leerlingen. De inspectie doet dit op dit moment door de schoolscore op de eindtoets te vergelijken met die van scholen met een vergelijkbare leerlingpopulatie. Op deze manier krijgt de inspectie een indicatie van de **toegevoegde waarde** van een school, in relatie tot andere scholen. In de discussies rond het meten van de toegevoegde waarde van scholen is voorgesteld een toets aan het begin van het basisonderwijs af te nemen en na te gaan of de leerlingen in groep 8 gemiddeld voldoen aan de op basis van een begintoets verwachte gemiddelde prestatie. Het Cito ontwikkelt op dit moment een andere aanpak om de toegevoegde waarde van een school te meten. Door de schoolscore op de Cito Eindtoets basisonderwijs te corrigeren op de sociaal culturele achtergrond en op (een indicator van) de intelligentie van de leerlingen. De verwachting is dat met deze methode de toegevoegde waarde van een school goed wordt gemeten, zonder dat een begintoets nodig is. Dit zou het verplicht afnemen van een begin- en eindtoets voor dit specifieke doel overbodig maken. Nadere afweging op dit punt is noodzakelijk.

2.3 Vernieuwd toezicht

In het vernieuwd toezicht (vanaf schooljaar 2007–2008) concentreert de inspectie zich op die scholen waar het risico op onvoldoende kwaliteit het grootst is. De inspectie bepaalt dit risico nu op basis van de gemiddelde toetsscore op de eindtoets. De inspectie houdt hierbij wel rekening met de leerlingpopulatie van de school. De Kwaliteitsagenda benoemt de belangrijke didactische meerwaarde van tussentijdse toetsen. Het oordeel van de inspectie zou in de toekomst meer kunnen focussen op de scores op tussentoetsen voor taal en rekenen. Op die manier kan de inspectie al eerder aan de bel trekken als de opbrengsten te laag blijken te zijn. Het inspectietoezicht zou zich ook meer kunnen richten op de evaluatiepraktijk van de school. Bijvoorbeeld door scholen te vragen inzichtelijk te maken hoe zij de informatie uit het leerlingvolgsysteem gebruiken om het onderwijs te verbeteren.

3. Voorstellen voor verbetering toets- en verantwoordingspraktijk

Bij het uitwerken van voorstellen voor verbetering van de toets- en verantwoordingspraktijk, hanteren we een aantal uitgangspunten. Daarnaast is draagvlak bij scholen voor deze nieuwe praktijk van groot belang om het doel, verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs, te behalen.

¹ Over de drempels met taal en rekenen, Expertgroep Doorlopende Leerlijnen Taal en Rekenen, januari 2008.

Praktische knelpunten moeten zoveel mogelijk worden opgelost. Ik hanteer de volgende uitgangspunten voor de nieuwe toets- en verantwoordingspraktijk:

- a. De verbetering van de toetspraktijk koppelen aan het verder uitwerken van de referentieniveaus voor taal en rekenen in het primair onderwijs.
- b. Stimuleren van een beter gebruik van de gegevens uit het leerlingvolgsysteem door leraren (opbrengstgericht werken), met een eindtoets als logische afsluiting.
- c. Nagaan of het toezicht door de inspectie zich in de toekomst ook kan richten op de mate waarin scholen opbrengstgericht werken. Dit biedt betere mogelijkheden om tijdig bij te sturen als de (tussen-) opbrengsten achterblijven.
- d. Onderzoeken van mogelijkheden om de toegevoegde waarde van basisscholen te beoordelen. (Bijvoorbeeld op basis van toetsen uit het leerlingvolgsysteem of door beter rekening te houden met de instroom van leerlingen).

3.1 Draagvlak bij scholen

Om van de nieuwe toetspraktijk een succes te maken, is draagvlak bij scholen en besturen van groot belang. Tijdens gesprekken met het PO-veld en in een vragenlijst¹ onder 640 basisscholen benoemen scholen aandachtspunten rondom de huidige toetspraktijk. Deze aandachtspunten moeten in het voorstel voor een nieuwe toetspraktijk zoveel mogelijk worden geadresseerd.

- Uit de vragenlijst blijkt dat de meeste scholen geen voorstander zijn van het invoeren van een verplichte eindtoets. Maar op dit moment nemen al bijna alle basisscholen een eindtoets af in groep 8.
- Scholen en leraren willen vooral worden afgerekend op het **onderwijsproces**, en niet alleen op het eindproduct. Ook de wijze waarop de resultaten tot stand komen, zou volgens scholen een rol moeten spelen in de beoordeling van de kwaliteit. Dit sluit aan bij een focus op opbrengstgericht werken door scholen.
- De meeste scholen vinden het belangrijk dat de toegevoegde waarde van een school **breed** wordt geïnterpreteerd: Het totaal aan cognitieve vaardigheden, waarden en normen en niet-cognitieve vaardigheden (zoals sociaal-emotionele ontwikkeling) dat een school aan leerlingen meegeeft. De basisscholen vinden dat de inspectie al deze zaken moet meewegen in de beoordeling van de toegevoegde waarde van de school. Het objectief meten van de resultaten en beoordelen van de toegevoegde waarde van de school is bij niet-cognitieve vaardigheden niet goed mogelijk.
- Daarnaast wijzen scholen op het risico van een ongewenste **toetscultuur**: het onderwijs richt zich te veel op de voorbereiding en afname van toetsen. Bij leerlingen kan spanning ontstaan bij het afnemen van toetsen. Dit is vooral afhankelijk van de aanpak van de leerkracht en de wijze waarop ouders er mee omgaan.
- De inspectie houdt bij de beoordeling van de eindopbrengsten rekening met de samenstelling van de **leerlingpopulatie**. Niet alle leraren en schooldirecteuren blijken van deze werkwijze op de hoogte te zijn. Zij vinden daarom dat de inspectie hier bij de beoordeling van hun school te weinig rekening houdt.
- Ook scholen met rugzakleerlingen wijzen op een groeiende terughoudendheid bij het opnemen van deze **zorgleerlingen** in de school, als scholen op opbrengsten worden «afgerekend». Maar, de inspectie rekent scores van leerlingen die naar het praktijkonderwijs gaan, niet mee bij de eindopbrengsten van de school.

Zoals ik al eerder in deze brief liet weten, spreek ik in april en mei met leraren, schooldirecteuren en -bestuurders over toetsen en verantwoordingen. Op 21 april 2008 bezocht ik basisschool Het Mozaïek in Arnhem.

¹ Evaluatie Wet op het Onderwijstoezicht, EIM, IOO & Research voor Beleid; juni 2007.

Deze school heeft veel achterstandsleerlingen maar behaalt al jaren een hoge score op de eindtoets van Cito. Leraren en directeur wijten dit aan de focus op taal en rekenen, het regelmatig toetsen van leerlingen en het analyseren en bespreken van de resultaten. Leraren spreken vol enthousiasme over de intensieve begeleiding vanuit de schooldirectie. Zij zien de voortgang die zij boeken met de leerlingen en werken dagelijks aan hun eigen professionele ontwikkeling. Een prachtig voorbeeld hoe opbrengstgericht werken meerwaarde heeft in de praktijk.

3.2 Praktische aandachtspunten

Bij de uitwerking van een nieuwe toets- en verantwoordingspraktijk wordt rekening gehouden met de volgende praktische aandachtspunten.

- Een nieuwe werkwijze kan extra (administratieve) lasten en kosten opleveren voor scholen.
- De ontwikkeling van leerlingen verloopt vaak met sprongen. Wat een leerling op het ene moment niet kan, kan hij op het andere moment ineens wel. Het is niet zo dat er halverwege de basisschool één natuurlijk moment is waarop het «niveau» voor taal/lezen en rekenen/wiskunde kan worden bepaald. Scholen kunnen dit ondervangen door op meerdere momenten te toetsen en de ontwikkeling van leerlingen goed te volgen.
- De vaardigheden die aan het begin van de basisschool gemeten worden, zijn niet (allemaal) vergelijkbaar met de vaardigheden die leerlingen aan het eind van de basisschool leren.
- Slechts een deel van de leerlingen brengt de gehele basisschoolperiode op dezelfde school door. Dit komt door verhuizing, zittenblijven en/of verwijzing naar het speciaal basisonderwijs. Wanneer kinderen binnen hun basisschoolperiode van school verwisselen, kan de toegevoegde waarde van scholen moeilijk objectief worden bepaald.

4. Vervolgtraject toetsen en verantwoorden in het basisonderwijs

In deze brief heb ik een aantal vraagstukken geschetst die bestaan rond toetsen en verantwoorden in het basisonderwijs. Voordat ik vergaande besluiten kan nemen over het verplichten van toetsen in het basisonderwijs, wil ik deze vraagstukken de komende periode verder onderzoeken en bespreken. Met de volgende activiteiten werk ik deze vraagstukken verder uit:

- Een korte gespreksronde in april/mei met scholen over toetsen en verantwoorden in het basisonderwijs.
- Eind april 2008 beschrijf ik een voorstel op hoofdlijnen over een verbeterde toets- en verantwoordingspraktijk in de beleidsreactie op het advies «Over de drempel met taal en rekenen» van de Expertgroep doorlopende leerlijnen taal en rekenen.
- In het najaar volgt een brede discussie in het PO-veld over de (uitwerking van de) referentieniveaus waarin we aandacht besteden aan de normering van de referentieniveaus en (verplicht) toetsen in het primair onderwijs.
- Voor de vraagstukken rondom toezicht en verantwoorden start ik een verkenning met de inspectie naar een vorm van toezicht die beter aansluit bij de onderwijspraktijk en (nog) beter rekening houdt met de leerlingpopulatie.
- In juni 2008 kom ik met een uitgewerkt voorstel voor een nieuwe toets- en verantwoordingspraktijk om de kwaliteit van het basisonderwijs te verbeteren.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
S. A. M. Dijkema